



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

1. februar 2017*

»Traktatbrud — artikel 49 TEUF — etableringsfrihed — notarer — nationalitetskrav — artikel 51 TEUF — deltagelse i udøvelse af offentlig myndighed«

I sag C-392/15,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 20. juli 2015,

Europa-Kommissionen ved H. Støvlbæk og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Ungarn ved M. Z. Fehér, G. Koós og M. M. Tátrai, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, J. Vlácil og D. Hadroušek, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (refererende dommer) og S. Rodin,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: fuldmægtig X. Lopez Bancalari,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. september 2016,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: ungarsk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i sin stævning nedlagt påstand for Domstolen om, at det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF, idet den opstiller et nationalitetskrav for adgang til erhvervet som notar.

Retsforskrifter

Den generelle organisering af erhvervet som notar i Ungarn

- 2 Notarer udøver deres virksomhed som liberalt erhverv i den ungarske retsorden. Organiseringen af erhvervet som notar er reguleret ved közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (lov nr. XLI af 1991 om notarer) (*Magyar Közlöny* 1991/109, herefter »lov om notarer«).
- 3 I henhold til lovens § 1, stk. 1, har notarer beføjelse til officielt at bekræfte dokumenter for at yde upartiske juridiske tjenester til parterne med henblik på at undgå retstvister.
- 4 I henhold til lovens § 1, stk. 4, udfører notarer inden for rammerne af de ved lov tildelte kompetencer opgaver som led i den statslige opgave med at sikre ret og retfærdighed.
- 5 Lovens § 2, stk. 1, fastsætter, at notarer alene er underlagt loven og ikke kan modtage instrukser.
- 6 § 10 i lov om notarer fastsætter, at notarer i overensstemmelse med den civile lovbog er ansvarlige for de skader, som de forvolder. Endvidere er de forpligtet til under hele den periode, de udøver virksomhed, at være dækket af en forsikring for de skader, som de måtte forvolde.
- 7 I henhold til § 31A, stk. 1, i lov om notarer kan notarer enten udøve virksomhed individuelt eller som en del af et kontor. Samme lovs § 31E præciserer, at den omstændighed, at der etableres og drives et kontor, ikke påvirker den personlige retlige status, som notarer er tillagt i henhold til lov om notarer, herunder deres pligt til at udføre deres arbejdsopgaver personligt og deres etiske og materielle ansvar.
- 8 Notarers vederlag er fastsat ved közjegyzői díjszabásról szóló 14/1991. IM rendelet (justitsministerens bekendtgørelse nr. 14/1991 om fastsættelse af satsen for notarhonorarer) af 26. november 1991 (*Magyar Közlöny* 1991/130).
- 9 Hvad angår betingelserne for adgangen til at udøve notarvirksomhed er det i § 17, stk. 1, litra a), i lov om notarer fastsat, at alene ungarske statsborgere kan udnævnes til notar.

Notarvirksomhed i Ungarn

- 10 § 1, stk. 1, i fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (lov nr. L af 2009 om betalingspåkravsprocedurer) (*Magyar Közlöny* 2009/85, herefter »lov om betalingspåkravsprocedurer«) fastsætter, at proceduren for udstedelse af betalingspåkrav er en forenklet civilretlig procedure, som ikke har karakter af tvistemål, og hvis formål er inddrivelse af pengekrav, hvilket henhører under notarens kompetence.
- 11 I henhold til lovens § 2 har proceduren samme virkninger som procedurer ved retten.
- 12 § 9, stk. 1, i lov om betalingspåkravsprocedurer fastsætter, at anmodninger om udstedelse af betalingspåkrav, der er indgivet elektronisk, medmindre de er fritaget herfor, automatisk fordeles ligeligt mellem notarkontorerne i henhold til ordningen vedrørende nationalkammeret for notarer i Ungarn.

- 13 I henhold til § 18, stk. 1 og 3, i lov om betalingspåkravsprocedurer er det i forbindelse med udstedelse af betalingspåkrav ikke nødvendigt hverken at høre parten eller træffe foranstaltninger med henblik på fremlæggelse af beviser.
- 14 I henhold til de relevante bestemmelser i lov om betalingspåkravsprocedurer og i bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (lov nr. LIII af 1994 om tvangsfuldbyrdelse, *Magyar Közlöny* 1994/51) anordner notaren på kreditors anmodning fuldbyrdelse af betalingspåkravet, uden at debitor høres, når det pågældende betalingspåkrav i mangel af indsigelser har fået bindende virkning. Anordningen af fuldbyrdelse er nødvendig for, at der kan iværksættes tvangsforanstaltninger over for debitor med henblik på inddrivelse af fordringen.
- 15 § 52, stk. 2, i lov om betalingspåkravsprocedurer fastsætter, at notarer, der udsteder et betalingspåkrav, har beføjelse til at anordne fuldbyrdelse af betalingspåkravet.
- 16 For så vidt angår arvesager præciserer § 2, stk. 1, i hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény (lov nr. XXXVIII af 2010 om arvesager) (*Magyar Közlöny* 2010/35, herefter »lov om arvesager«), at der er tale om en civilretlig procedure, som ikke har karakter af tvistemål.
- 17 I henhold til lovens § 2, stk. 2, har den af notaren forvaltede procedure samme virkninger som procedurer ved retterne i første instans.
- 18 Det fremgår af lovens § 1, sammenholdt med § 3, stk. 1, at notarer i forbindelse med arvesager skal træffe afgørelse om, hvem der ved sagens afslutning er arveberettiget og skal påtage sig de forpligtelser, der er forbundet med arveformuen, en del af denne eller et specifikt gode og i hvilken egenskab.
- 19 I henhold til lovens § 10 tager notaren stilling til de spørgsmål, der rejses i forbindelse med arvesagen, ved en formel afgørelse.
- 20 I henhold til § 13, stk. 1, i lov om arvesager foretages der med visse undtagelser ikke bevisbedømmelse, men personer, som har en interesse i behandlingen af arvesagen, og parter i arvesagen, kan vedlægge dokumentation til støtte for andre personers krav.
- 21 I forbindelsen med arvesagen kan notaren træffe retsbevarende foranstaltninger på de betingelser, der er fastsat i bl.a. lovens §§ 32-34.
- 22 I overensstemmelse med lovens § 43 kan notaren bl.a. træffe forberedende foranstaltninger med henblik på at tilrettelægge et arvemøde. Endvidere kan notaren undersøge, om behandlingen af arvesagen bør afbrydes, eller om han eller hun er inhabil eller savner stedlig kompetence. Notaren kan ligeledes træffe foranstaltninger med henblik på at udbedre mangler ved boopgørelsen.
- 23 Lovens § 46, stk. 1, fastsætter, at notaren, såfremt der foreligger oplysninger om, at arveladeren har udfærdiget et dokument vedrørende en dødsdisposition, skal opfordre den administrative myndighed eller den person, som har dokumentet i sin besiddelse, om at fremlægge det.
- 24 Såfremt der for behandling af arvesagen er behov for en oplysning eller et dokument, som en retsinstans, en administrativ myndighed, et andet statsligt organ, en lokal myndighed eller en organisation eller en anden person, der forvalter sådanne oplysninger, er i besiddelse af, kan notaren i henhold til § 16, stk. 1, i lov om arvesager endvidere kræve at få meddelt oplysningen, eller at dokumentet fremlægges. I henhold til lovens § 16, stk. 2, kan notarens anmodning kun afvises, såfremt adgang til oplysningen eller dokumentet vil være i strid med en lov eller bekendtgørelse.

- 25 Notaren overdrager arven med fuld eller foreløbig virkning. Såfremt der blandt arvingerne og legatarerne er uenighed om, hvilket løsøre der er omfattet af arven, skal notaren i henhold til § 81, stk. 1, i lov om arvesager overdrage det omtvistede løsøre, idet notaren angiver, at kravene vedrørende det omtvistede løsøre kan gøres gældende ved en ret.
- 26 I overensstemmelse med lovens § 83, stk. 1, overdrager notaren arven med fuld virkning, når der ikke er nogen retlige hindringer herfor, og der enten kun er én arving, som har gjort krav på arven, og der ifølge de foreliggende oplysninger ikke er andre personer, som i deres egenskab af arving eller legatar, i kraft af en døds gave, testamentering af en genstand, eller idet arven er testamenteret til almennyttige formål, har krav på arven, eller der i forbindelse med arvesagen ikke er nogen retlig arvestrid med hensyn til overdragelsen af arveformuen, eller der er tale om en arvestrid, som blot er af underordnet karakter.
- 27 I henhold til § 85, stk. 1, i lov om arvesager overdrager notaren arven med foreløbig virkning, såfremt den ikke kan overdrages med fuld virkning. I dette tilfælde bestemmer lovens § 86, hvordan overdragelsen skal finde sted.
- 28 I henhold til § 88 i lov om arvesager opnår den formelle afgørelse om overdragelse af arven med foreløbig virkning fuld virkning, hvis den arveberettigede ikke godtgør, at vedkommende har anlagt et arveretligt søgsmål ved retten med henblik på at få anerkendt et krav, der ikke blev taget stilling til i den formelle afgørelse om overdragelse med foreløbig virkning, og med hensyn til hvilket der består en arveretlig tvist, eller hvis retten afviser søgsmålet, finder, at der ikke er grundlag for søgsmålet, afslutter sagen eller afslutter sagen uden at tage stilling til dens realitet.
- 29 Der kan anlægges sag til prøvelse af notarens formelle afgørelser, hvorved arvesagen afsluttes, med hensyn til realiteten, notarens afgørelser, hvorved sagsomkostningerne fastsættes, og de pågældende personer forpligtes til at bære disse, og notarens afgørelser, hvorved der pålægges en bøde i henhold til §§ 109-113 i lov om arvesager.
- 30 Det følger af § 1, stk. 2 og 3, i közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről 15/1991. (XI. 26.) IM rendelet (justitsministerens bekendtgørelse nr. 15/1991 om antallet af notarstillinger og om notarkontorer) af 26. november 1991 (*Magyar Közlöny* 1991/130), at kompetencen for notarer i Budapest (Ungarn) med hensyn til arvesager fastlægges i henhold til det område, hvorpå de udøver deres hverv. Hvis flere notarer udøver virksomhed på det samme område, påtager de sig skiftevis ansvaret for arvesagerne fra måned til måned, idet behandlingen af arvesagen påbegyndes af den, som har kompetence den dag, hvor arveladeren er afgået ved døden.
- 31 For så vidt angår notarers opgaver med hensyn til deponering oprettet for notar fastsætter egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény (lov nr. XLV af 2008 om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål) (*Magyar Közlöny* 2008/94, herefter »lov om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål«), at fuldbyrdelse af en fordring ved deponering oprettet for notar har samme virkninger som fuldbyrdelse af fordringen ved retslig deponering. Såfremt notaren godtager deponeringen, skal vedkommende ifølge lovens relevante bestemmelser forsyne anmodningen med en godkendelsespåtegning. Notaren afviser anmodningen eller afviser at modtage den, såfremt de lovbestemte betingelser ikke er opfyldt. Notaren træffer således en formel afgørelse. Notaren træffer ligeledes en formel afgørelse med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der skal foretages deponering. Der kan først foretages deponering, når afgørelsen herom er bindende.
- 32 Notaren opretter endvidere officielt bekræftede dokumenter. Disse dokumenter er eksigible, når notaren har forsynet dem med en fuldbyrdelsespåtegning. I henhold til § 112 i lov om notarer forsyner notaren et dokument oprettet for notar med en fuldbyrdelsespåtegning, såfremt dokumentet indeholder en accept af ydelsen og modydelsen eller accept af en ensidig forpligtelse, kreditors og debtors navne, forpligtelsens genstand, beløb og grundlag samt opfyldelsesmåden og fuldbyrdelsesfristen.

- 33 Med henblik på inddrivelse af en fordring, som er registreret på et dokument oprettet for notar, anordner notaren på kreditors anmodning, og uden at debitor høres, fuldbyrdelse heraf. Anordningen af fuldbyrdelse foretages ved, at dokumentet forsynes med en påtegning. Lovligheden af denne påtegning kan anfægtes ved retterne.
- 34 Den civile retsplejelovs § 195 fastlægger reglerne for beviskraften af et officielt bekræftet dokument. Det følger af bestemmelsens stk. 6 og 7, at der i princippet kan føres modbevis med hensyn til officielt bekræftede dokumenter. Endvidere kan retten anmode den person, som har udstedt dokumentet, om at afgive erklæring vedrørende dets status som officielt bekræftet. I henhold til den civile retsplejelovs § 206 har retten endvidere beføjelse til at foretage fri bevisbedømmelse.
- 35 For så vidt angår notarers virksomhed med hensyn til forudgående bevisdannelse fastsætter § 17 i lov om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål, at notarer kan anmodes om at foretage bevisdannelse på de betingelser, som er fastsat i den civile retsplejelov, når ansøgeren har en retlig interesse i at opnå et bevis, herunder navnlig når en faktisk omstændighed eller et særlig væsentligt forhold skal konstateres. Ifølge de relevante bestemmelser i lov om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål, er forudgående bevisdannelse ikke mulig, såfremt der verserer en igangværende civilsag eller straffesag i sagen. Såfremt notaren vurderer, at betingelserne for at iværksætte forudgående bevisdannelse sandsynligvis ikke er opfyldt, træffer han afgørelse om afslag, hvilket kan prøves ved retterne.
- 36 Notarer medvirker ligeledes i den administrative procedure, hvorved der på forhånd udpeges en retssagkyndig. I henhold til § 21 i lov om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål, kan notarer anmodes om at udpege retssagkyndige, når der for at fastslå eller vurdere en faktisk omstændighed eller enhver anden omstændighed, som er væsentlig for ansøgeren, er behov for særlige tekniske kompetencer. Notarer kan ikke anmodes om at udpege retssagkyndige, hvis der verserer en retssag med hensyn til det spørgsmål, som er årsagen til anmodningen om denne foranstaltning, hvori ansøgeren er sagsøger eller sagsøgt, eller hvis der verserer en straffesag mod ansøgeren. Såfremt notaren vurderer, at betingelserne for at udpege en retssagkyndig ikke er opfyldt, træffer han ifølge de relevante bestemmelser i loven afgørelse om afslag, hvilket kan prøves ved retterne.
- 37 Notarer varetager ligeledes opgaver forbundet med oprettelse af officielt bekræftede dokumenter og annulation af mistede, stjålne eller ødelagte omsætningspapirer og certifikater, hvilket er reguleret i §§ 28-36 i lov om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål. Når notaren annullerer omsætningspapirer og certifikater, er de rettigheder og forpligtelser, som er fastslået heri, ikke længere gældende. Lovens § 29 bestemmer, at enhver notar kan efterkomme anmodninger om annulation.
- 38 Ifølge de relevante bestemmelser i lov om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål, kan notarer pålægge den person eller det organ, som er betalingspligtig i henhold til det mistede, stjålne eller ødelagte dokument, ikke at foretage betaling i henhold til dette og i givet fald at foretage retslig deponering med hensyn til beløb, som i mellemtiden er forfaldet til betaling. Notarers formelle afgørelser om, at et omsætningspapir eller et mistet, stjålet eller ødelagt certifikat er ugyldigt, har samme virkning som en dom, der har opnået retskraft.
- 39 Notarer udøver endvidere virksomhed med hensyn til opløsning af registreret partnerskab indgået mellem to personer af samme køn, som er fyldt 18 år. Proceduren herfor er reguleret i §§ 36A-36D i lov om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål. Ifølge de relevante bestemmelser i denne lov kan notarer opløse et registreret partnerskab, såfremt de registrerede partnere indgiver deres anmodning herom i fællesskab og frivilligt, ingen af de registrerede partnere har et barn, som partnerne har fælles forsørgerpligt over, og de registrerede partnere ved et dokument oprettet for notar eller et privat dokument, som er medunderskrevet af en advokat, er blevet enige om spørgsmålene med hensyn til den lovbestemte underholdspligt, som den ene skal have over for den anden, anvendelsen af den fælles bolig og fordelingen af partnerskabets fællesformue. En formel

afgørelse om anerkendelse af aftalen mellem parterne har samme virkning som en aftale, der er anerkendt af en ret, og en formel afgørelse, hvorved et registreret partnerskab opløses, har samme virkning som en retsafgørelse. Såfremt aftalen ikke kan anerkendes, eller betingelserne for opløsning af det registrerede partnerskab ved notar ikke er opfyldt, afviser notaren at anerkende aftalen og afviser anmodningen om opløsning af partnerskabet.

- 40 §§ 36E-36G i lov om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål, regulerer notarers kompetencer med hensyn til forvaltning af registret for partnerskabserklæringer. Dette register indeholder enhver erklæring om indgåelse og opløsning af partnerskaber i henhold til den civile lovbog. Erklæringen indskrives på parternes fælles begæring herom eller, ved opløsning af partnerskabet, på begæring af den ene. Notaren kontrollerer, om betingelserne for indskrivning er opfyldt. Notarers formelle afgørelser om indskrivning af erklæringer om partnerskaber har samme virkning som en retsafgørelse.
- 41 Det nationale register for ægtepagter og det nationale register for aftaler om partnerskab bekræfter officielt, at de heri indskrevne aftaler findes, indtil det modsatte er bevist. I henhold til den civile lovbogs § 4:65, stk. 2, og § 6:515, stk. 3, kan ægtepagter og aftaler om partnerskaber kun påberåbes overfor tredjemand, hvis de er indført i registrene, eller hvis ægtefællerne eller parterne kan bevise, at den pågældende tredjemand havde, eller burde have haft, kendskab til henholdsvis ægtepagten eller aftalen om partnerskab og disses indhold.
- 42 I henhold til § 36H, stk. 2, i lov om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål, har nationalkammeret for notarer i Ungarn ansvaret for driften af registreringssystemet, idet notarerne for deres del foretager indskrivinger i det nationale register for ægtepagter og det nationale register for aftaler om partnerskab ved hjælp af relevante it-applikationer. I overensstemmelse med lovens § 36J, stk. 2, kontrollerer notaren, at de lovbestemte betingelser er opfyldt, inden ægtepagterne eller aftalerne om partnerskab indskrives i registrene.
- 43 Endvidere afvikler notarer dødsboer efter fysiske personer eller opløser juridiske personer, der har afgivet erklæringer i registret for løsøre, efter en procedure, som ikke har karakter af tvistemål.
- 44 I henhold til § 162 i lov om notarer har notarer kompetence til at modtage enhver type dokumenter, betalingsværdier, værdigenstande og omsætningspapirer, som er genstand for offentlig emission, men henblik på at opbevaring af disse. Notarer har i henhold til denne lov ligeledes kompetence til på en parts anmodning herom at overdrage sådanne værdier til tredjemænd eller deponere dem ved en ret eller en anden myndighed, når et notarialdokument forberedes og i forbindelse hermed.
- 45 I henhold til § 171A i lov om notarer har notarer kompetence til på en parts anmodning at indføre en officielt bekræftet elektronisk udgave af et dokument i sine elektroniske arkiver. Notaren skal opbevare dokumentet i mindst tre år.

Den administrative procedure

- 46 Kommissionen tilsendte Ungarn en åbningsskrivelse den 18. oktober 2006, hvori den opfordrede denne medlemsstat til inden for en frist på to måneder at fremsætte sine bemærkninger til spørgsmålet om, hvorvidt nationalitetskravet med henblik på adgang til erhvervet som notar i Ungarn er i overensstemmelse med artikel 49 TEUF og 51 TEUF.
- 47 Ungarn besvarede Kommissionens åbningsskrivelse ved skrivelse af 20. december 2006.
- 48 Da Kommissionen ikke fandt Ungarns argumenter overbevisende, fremsendte den den 23. oktober 2007 en begrundet udtalelse til medlemsstaten, som Ungarn besvarede ved skrivelse af 12. februar 2008.

- 49 I domme Kommissionen mod Belgien (C-47/08, EU:C:2011:334), Kommissionen mod Frankrig (C-50/08, EU:C:2011:335), Kommissionen mod Luxembourg (C-51/08, EU:C:2011:336), Kommissionen mod Østrig (C-53/08, EU:C:2011:338), Kommissionen mod Tyskland (C-54/08, EU:C:2011:339) og Kommissionen mod Grækenland (C-61/08, EU:C:2011:340) fastslog Domstolen den 24. maj 2011, at det nationalitetskrav, som henholdsvis Kongeriget Belgien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Republikken Østrig, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Helleniske Republik havde fastsat i deres lovgivninger om adgang til erhvervet som notar, udgør forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er forbudt i medfør af artikel 49 TEUF. Ungarn var indtrådt i sagen for Domstolen til støtte for de ovenfor nævnte fem første medlemsstater.
- 50 Kommissionen gjorde ved skrivelse af 9. november 2011 Ungarn opmærksom på de domme, der er nævnt i denne doms forrige præmis, og anmodede medlemsstaten om at præcisere, hvilke foranstaltninger den havde truffet eller agtede at træffe på grundlag af disse domme med henblik på at bringe sin lovgivning i overensstemmelse med EU-retten.
- 51 Ungarn svarede på denne skrivelse ved skrivelse af 13. januar 2012 og gjorde gældende, at de opgaver, som notarer udøver i henhold til den ungarske retsorden, ligeledes omfatter anden virksomhed end de, som var genstand for Domstolens behandling i de sager, der gav anledning til de i denne doms præmis 49 nævnte domme, og at deres opgaver, på grund af deres art, er forskellige fra dem, der var omhandlet i de nævnte sager.
- 52 Den 27. september 2012 fremsendte Kommissionen en supplerende begrundet udtalelse til Ungarn, som medlemsstaten besvarede ved skrivelse af 30. november 2012.
- 53 Efter at have undersøgt de ændringer, som Ungarn i mellemtiden havde foretaget i sin lovgivning om notarers virksomhed, kom Kommissionen frem til den konklusion, at der stadig forelå traktatbrud, og fremsendte derfor medlemsstaten en ny supplerende begrundet udtalelse den 10. juli 2014.
- 54 Ved skrivelse af 18. september 2014 besvarede Ungarn denne udtalelse og redegjorde for grundene til, at den er af den opfattelse, at Kommissionens standpunkt savner grundlag.
- 55 Kommissionen har herefter anlagt den foreliggende sag.

Søgsmålet

Parternes argumenter

- 56 Kommissionen er af den opfattelse, at den virksomhed, som notarer udøver i henhold til den ungarske retsorden, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49 TEUF.
- 57 I denne henseende har Kommissionen for det første anført, at notarer, for så vidt som de ikke er statsansatte, men praktiserer et liberalt erhverv, i forbindelse med hvilket de leverer tjenesteydelser mod vederlag og er skattepligtige, udøver økonomisk virksomhed.
- 58 For det andet udøver notarer en betydelig del af deres virksomhed på konkurrencevilkår inden for rammerne af deres respektive stedlige kompetencer. Dette er navnlig tilfældet med hensyn til oprettelse af officielt bekræftede dokumenter og annullation af mistede, stjålne eller ødelagte omsætningspapirer og certifikater. Der kan rettes anmodninger om betalingspåkrav på papir eller mundtligt til enhver notar.

- 59 For det tredje er den virksomhed, som notarer udøver i henhold til den ungarske retsorden inden for rammerne af deres opgaver, der består i at udstede betalingspåkrav, at anordne betalingspåkrav og at behandle arvesager, virksomhed som er vejledende eller forberedende i forhold til udøvelsen af offentlig myndighed, eller som ikke berører de administrative myndigheders eller retternes skøn eller den frie udøvelse af den dømmende magt, og som ikke omfatter udøvelse af beslutningsbeføjelser, tvang eller tvangsbeføjelser.
- 60 Kommissionen har for det fjerde gjort gældende, at den omstændighed, at notarer medvirker i almenhedens interesse, ikke nødvendigvis betyder, at de deltager i udøvelsen af offentlig myndighed som omhandlet i artikel 51, stk. 1, TEUF.
- 61 For det femte handler notarer i skattemæssig og finansiell henseende som en virksomhed. Endvidere har notariatet status som juridisk person, og de ungarske lovbestemmelser om selskaber med begrænset ansvar finder anvendelse her.
- 62 Endelig er notarer eneansvarlige for dokumenter, der oprettes i forbindelse med deres erhvervsvirksomhed, og staten kan ikke holdes ansvarlig for deres handlinger.
- 63 Kommissionen har dernæst anført, at den virksomhed, som notarer udøver i henhold til den ungarske retsorden, ikke er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed som omhandlet i artikel 51, stk. 1, TEUF, således som fortolket af Domstolen.
- 64 I denne forbindelse har Kommissionen gjort gældende, at artikel 51, stk. 1, TEUF skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning. For så vidt som bestemmelsen foreskriver en undtagelse til etableringsfriheden for virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, bør den desuden fortolkes strengt, og undtagelsen bør begrænses til virksomhed, som i sig selv er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentligt myndighed. Begrebet offentlig myndighed indebærer således udøvelse af en vidtgående beslutningsbeføjelse, der falder uden for almindelig ret og kommer til udtryk i evnen til at handle uafhængigt af andre retssubjekters vilje eller endog imod denne vilje.
- 65 De opgaver, som notarer udøver, omfatter hverken udøvelse af beslutningsbeføjelser, tvang eller tvangsbeføjelser. De består i forebyggende retlige foranstaltninger og er således vejledende eller forberedende i forhold til udøvelsen af offentlig myndighed. Elementer, såsom at notarvirksomhed er reguleret, den omstændighed, at notarer i henhold til den ungarske straffelov anses for aktører, der udøver offentlig myndighed, notarers stedlige kompetence, deres uafsættelighed, at erhvervet som notar er uforeneligt med udøvelsen af andre funktioner, og den omstændighed, at notarer ikke kan afvise en klient, rejser ikke tvivl om denne konklusion.
- 66 Hvad for det første angår betalingspåkravsproceduren har Kommissionen anført, at notarer udfører en forberedende arbejdsopgave, som de er blevet pålagt med henblik på at aflaste retterne. Idet denne procedure alene vedrører ubestridte, forfaldne pengekrav, er notarerne ikke tillagt nogen beslutningsbeføjelse med hensyn til parterne. Notarers beføjelser er således begrænset til opfyldelse af processuelle formaliteter. Notarer kan ikke udstede andre påkrav end betalingspåkrav, og de har ikke kompetence til at træffe afgørelse med hensyn til en indsigelse mod fordringen. Et af notarer udstedt betalingspåkrav bliver endvidere kun endeligt og eksigibelt, såfremt debitor ikke har gjort indsigelse herimod inden for den fastsatte frist. Endelig er den omstændighed, at betalingspåkravet har væsentlige retsvirkninger, ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at der er tale om virksomhed, der er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed.
- 67 Ifølge Kommissionen gør de samme overvejelser sig gældende med hensyn til den virksomhed, som notarer udøver i forbindelse med den europæiske betalingspåkravsprocedure i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure (EUT 2006, L 399, s. 1).

- 68 Hvad for det andet angår anordning af fuldbyrdelse af betalingspåkrav har Kommissionen anført, at notarer ikke er tillagt nogen skønsmæssige beføjelser eller beføjelser til at træffe beslutninger. Notarer tager ikke stilling til retstvister, foretager ikke høring af parter og anmoder ikke om fremlæggelse af beviser, men er begrænset til at erklære et betalingspåkrav eksigibelt, såfremt der ikke er blevet gjort indsigelse imod det. Den omstændighed, at betalingspåkravet er eksigibelt, tillægger ikke notarer en tvangsbeføjelse. Notarer er begrænset til at erklære fordringen uanfægtelig, indtil det modsatte er bevist, uden at behandle en indsigelse mod fordringen vedrørende realiteten. At forsyne et betalingspåkrav med en fuldbyrdelsespåtegning udgør således vejledende og forberedende virksomhed.
- 69 Hvad for det tredje angår arvesager har Kommissionen gjort gældende, at der er tale om civilretlige procedurer, som ikke har karakter af tvistemål, hvorunder parterne kan indgå en aftale, som notaren bekræfter ved en formel afgørelse. Den omstændighed, at notarer i henhold til ungarsk ret kun med foreløbig virkning kan overdrage al arv, som er genstand for en retstvist, viser, at notarer ikke har beføjelse til at afgøre en retstvist under en arvesag. Notarers overdragelse af arv med fuld virkning indebærer heller ikke udøvelse af beslutningsbeføjelser eller tvang, eftersom overdragelsen forudsætter, at der allerede foreligger samtykke fra parterne eller en viljesoverensstemmelse mellem disse.
- 70 En formel afgørelse om overdragelse kan endvidere ikke anses for at være endelig, for så vidt som den kan indbringes for domstolene. De tvangsforanstaltninger, forberedende foranstaltninger og retsbevarende foranstaltninger, som notarer kan vedtage for at sikre, at behandlingen af arvesager forløber tilfredsstillende, berører ikke de pågældende rettigheders indhold og er accessoriske i forhold til notarers hovedopgave.
- 71 For det fjerde har notarer alene en passiv rolle med hensyn til deponering oprettet for notar. Notarer tager ikke stilling til indsigelser. Deponering oprettet for notar indebærer således ikke udøvelse af skønsmæssige beføjelser, beslutningsbeføjelser eller tvangsbeføjelser.
- 72 Hvad for det femte angår dokumenter oprettet for notar er Kommissionen af den opfattelse, at de væsentlige retsvirkninger, som dokumenterne medfører, ikke på tilstrækkelig vis kan godtgøre, at denne virksomhed er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed. I forbindelse med bevisvurdering er retterne ikke ubetinget bundet af den beviskraft, som dokumenter oprettet for notar har. Det er endvidere muligt at fremlægge modbeviser. Dokumenternes eksigibilitet gør det ganske vist muligt for kreditor at inddrive sin gæld uden at rette henvendelse til retterne. Notarers rolle i denne forbindelse er imidlertid begrænset til en kontrol af, om de lovbestemte betingelser med hensyn til fuldbyrdelsespåtegninger er opfyldt. Notarer er således ikke tillagt nogen beslutningsbeføjelser eller tvangsbeføjelser.
- 73 Hvad for det sjette angår forudgående bevisdannelse ved notar har Kommissionen anført, at hovedformålet hermed er forudgående bevisdannelse med henblik på at opnå et positivt resultat i forbindelse med en efterfølgende straffe- eller civilsag. Den virksomhed, som notarer udøver i denne forbindelse, er således helt åbenbart af vejledende eller forberedende karakter.
- 74 For det syvende har Kommissionen vurderet, at proceduren for udpegning af retssagkyndige er nært forbundet med de øvrige procedurer for notarer såsom proceduren for udstedelse af betalingspåkrav eller proceduren i arvesager, som ikke indebærer udøvelse af offentlig myndighed.
- 75 Hvad for det ottende angår notarers kompetence til at annullere mistede, stjålne eller ødelagte omsætningspapirer og certifikater har Kommissionen gjort gældende, at denne ikke vedrører disse dokumenters retlige status, men udelukkende muligheden for at erstatte dem. Denne notarvirksomhed omfatter således ikke udøvelse af offentlig myndighed.

- 76 For det niende er Kommissionen af den opfattelse, at notarer med hensyn til opløsning af registrerede partnerskaber kun er beføjet til at kontrollere, om de lovbestemte betingelser for opløsning af en fælles aftale om en sådan ordning er opfyldt. Derfor er notarer ikke tillagt nogen egentlig skønsmæssig beføjelse eller beslutningsbeføjelse i denne forbindelse.
- 77 Hvad for det tiende angår forvaltningen af registret for partnerskabserklæringer samt forvaltningen af det nationale register for ægtepagter og det nationale register for aftaler om partnerskaber er det Kommissionens opfattelse, at notarens indskrivning af dokumenter i disse registre kun får virkninger i kraft af aftaler eller andre dokumenter, som parterne frivilligt har underskrevet. Notarens medvirken forudsætter således, at der allerede foreligger samtykke eller viljesoverensstemmelse mellem parterne.
- 78 Hvad for det ellefte angår afvikling af dødsboer efter fysiske personer eller opløsning af juridiske personer, der har afgivet erklæringer i registret for løsøre, har Kommissionen gjort gældende, at forvaltningen af dette register er udelukket fra anvendelsesområdet for udøvelse af offentlig myndighed, idet denne arbejdsopgave kun vedrører procedurer, som ikke har karakter af tvistemål.
- 79 Endelig har Kommissionen for det tolvte gjort gældende, at den opbevaring af dokumenter samt deponering af betalingsværdier, værdigenstande og omsætningspapirer, som notaren foretager, udgør supplerende og passiv virksomhed, der hverken indebærer udøvelse af beslutningsbeføjelser, tvang eller tvangsbeføjelser eller behandling af eventuelle indsigelser.
- 80 Ungarn har, støttet af Den Tjekkiske Republik, for det første gjort gældende, at den virksomhed, som notarer udøver i henhold til den ungarske retsorden, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49 TEUF.
- 81 Notarer udøver således hverken økonomisk virksomhed eller handelsvirksomhed, for så vidt som de skal bestå en udvælgelsesprøve for at blive udnævnt, udøver deres virksomhed på et bestemt område og fra bestemte kontorer, deres arbejdsområde ikke kan defineres frit, men fastsættes ved lov, de udfører deres arbejdsopgaver på uafhængig vis, de i henhold til § 1, stk. 4, i lov om notarer udøver »officiel virksomhed i henhold til loven«, deres honorar ikke frit kan forhandles, og deres hverv med hensyn til udstedelse af et betalingspåkrav og arvesager er unddraget konkurrencen.
- 82 Selv om notarers arbejde udføres som en del af et kontor, udøver de desuden deres opgaver personligt. De handler ikke på vegne af offentligheden, men »på vegne af de klienter, som retter henvendelse til [dem]«.
- 83 Endelig kan staten indirekte holdes ansvarlig for notarens handlinger.
- 84 Ungarn har, støttet af Den Tjekkiske Republik, for det andet gjort gældende, at notarvirksomhed i henhold til den ungarske retsorden under alle omstændigheder er omfattet af undtagelsen i artikel 51 TEUF. Notarers status i Ungarn kan således sammenlignes med den status, som dommere og andre personer, der udøver offentlig myndighed, er tillagt. Notarer er en del af retsplejesystemet, idet de er pålagt den opgave at forebygge retstvister ved gennemførelse af procedurer, som ikke har karakter af tvistemål. De kan ikke afvise en sag, som hører under deres materielle kompetenceområde, og deres afgørelser, som træffes i forbindelse med procedurer, som ikke har karakter af tvistemål, har samme virkninger som en retsafgørelse, idet de træffes i forbindelse med procedurer, som ikke har karakter af tvistemål. Notarer handler ligesom dommere på uafhængig vis. De udøver ligeledes skønsmæssige beføjelser og beslutningsbeføjelser, og de kan gennemføre et offentligt påbud.
- 85 Ungarn har for det første anført, at hensigten med proceduren for udstedelse af betalingspåkrav er at aflaste retterne. Ved på kreditors anmodning at udstede et påkrav, som pålægger debitor at betale et beløb, uden at denne skal høres, træffer notarer endelig afgørelse vedrørende et privatretligt

anliggende. I praksis gøres der kun indsigelse mod en meget lille andel af de betalingspåkrav, som udstedes af notarer. I den ungarske retsorden har notarer endvidere ligeledes kompetence til at udstede et betalingspåkrav i henhold til forordning nr. 1896/2006.

- 86 Ungarn er for det andet af den opfattelse, at en anordning af fuldbyrdelse af betalingspåkrav udgør virksomhed, der er direkte forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, eftersom tvangsfuldbyrdelse udgør en tvangsforanstaltning, som fratager debitor sin ejendom som følge af dennes gæld. Den omstændighed, at der findes juridiske retsmidler til prøvelse af notarers formelle afgørelser om at anordne fuldbyrdelse, skyldes et behov for at overholde de grundlæggende rettigheder, og den betyder ikke, at afgørelsen har mindre juridisk vægt. Endvidere angår denne form for retsmiddel ikke spørgsmålet om, hvorvidt der kan anordnes fuldbyrdelse, men blot hvorvidt afgørelsen er lovlig.
- 87 Hvad for det tredje angår arvesager har Ungarn gjort gældende, at notarer ikke blot varetager arbejdsopgaver, som er forberedende i forhold til retslige instansers arbejde, idet de selv behandler hele arvesagen og træffer den formelle afgørelse om overdragelse af arv. Til forskel fra, hvad der gælder i henhold til den østrigske retsorden, handler notarer i henhold til den ungarske retsorden ikke som rettens befuldmægtigede, men i kraft af deres egne beføjelser, og de træffer selv samtlige afgørelser. Endvidere kan de træffe retsbevarende foranstaltninger. Der anlægges desuden et ubetydeligt antal sager til prøvelse af notarers afgørelser med hensyn til arvesager.
- 88 Hvad for det fjerde angår deponering oprettet for notar har Ungarn gjort gældende, at denne procedure medfører de samme virkninger som proceduren for retslig deponering. Dette skyldes, at notarer i kraft af den rolle, som de er pålagt i forbindelse med retsplejen, og eftersom de er lettere tilgængelige end retterne, nyder offentlighedens tillid.
- 89 Hvad for det femte angår oprettelse af officielt bekræftede dokumenter har Ungarn gjort gældende, at denne notarvirksomhed er strengt reguleret. Den officielle karakter, som de af notarer bekræftede dokumenter har, bekræftes yderligere ved den fuldbyrdelsespåtegning, som de forsyner dokumentet med, når de lovbestemte betingelser er opfyldt. Eftersom påtegningen gør det muligt at fuldbyrde en fordring ved offentligt påbud på de samme betingelser og efter den samme procedure, som gælder ved fuldbyrdelse af en retsafgørelse, udfylder notarer den samme rolle som dommere inden for rammerne af bilæggelse og forebyggelse af retstvister. I dom af 17. juni 1999, Unibank (C-260/97, EU:C:1999:312), blev det fastslået, at alene dokumenter, som er omfattet af udøvelsen af offentlig myndighed, kan blive eksigible. Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EFT 2001, L 12, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument for ubestridte krav (EUT L 143, s. 15) giver endvidere de forpligtelser, der er indeholdt i de officielt bekræftede dokumenter, en eksigibilitet, som svarer til den, som retsafgørelser har.
- 90 Ungarn har for det sjette gjort gældende, at forudgående bevisdannelse ved notarer er en særlig form for procedure, som ikke har karakter af tvistemål, med samme karakter som den, der iværksættes ved retterne, og hvis formål er at indsamle bevismateriale med henblik på eventuelt at iværksætte en retssag på et senere tidspunkt.
- 91 Hvad for det syvende angår udpegelse af retssagkyndige har Ungarn præciseret, at der er tale om en særlig variant af en lignende procedure ved retterne.
- 92 Ungarn har for det ottende gjort gældende, at notarers annullation af mistede, stjålne eller ødelagte omsætningspapirer og certifikater har bindende virkning og medfører de samme virkninger som en dom, der har opnået retskraft. Denne notarvirksomhed berører således tredjemænds rettigheder og forpligtelser og er derfor direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed. Ungarn har imidlertid præciseret, at selv om annullation af et omsætningspapir bevirker, at de rettigheder og

forpligtelser, som det fastslår, ikke kan udøves, medfører det ikke nogen ændring med hensyn til det retsforhold, som ligger til grund for omsætningspapiret. Annullation af omsætningspapiret gør det blot muligt at udstede et nyt omsætningspapir, som erstatter det tidligere.

- 93 Hvad for det niende angår notarers rolle med hensyn til opløsning af registrerede partnerskaber har Ungarn gjort gældende, at de opløser registrerede partnerskaber på grundlag af parternes enighed herom i forbindelse med en procedure, som ikke har karakter af tvistemål. Notarer handler på samme måde som retterne, og opløsning af et partnerskab ved notar har samme virkninger som en afgørelse om opløsning af et partnerskab, der er truffet af en ret.
- 94 Hvad for det tiende angår forvaltningen af registret for partnerskabserklæringer samt forvaltningen af det nationale register for ægtepagter og det nationale register for aftaler om partnerskaber har Ungarn anført, at notarers formelle afgørelser om at indføre oplysninger i disse registre har bindende virkning, medfører de samme virkninger som en dom, der har opnået retskraft, og har betydning for, om de pågældende dokumenter kan gøres gældende over for tredjemand.
- 95 Ungarn har for det ellefte anført, at notarer afvikler dødsboer efter fysiske personer eller opløser juridiske personer, der har afgivet erklæringer i registret for løsøre.
- 96 Endelig er Ungarn af den opfattelse, at opbevaring af dokumenter og deponering af betalingsværdier, værdigenstande og omsætningspapirer ikke indebærer udøvelse af offentlig myndighed, men at disse opgaver ikke kan adskilles fra anden notarvirksomhed, eftersom de gør det muligt for notaren at udføre sine øvrige arbejdsopgaver mere effektivt.

Domstolens bemærkninger

- 97 Det skal indledningsvis bemærkes, at Kommissionens søgsmål udelukkende angår, om det nationalitetskrav for adgang til erhvervet som notar, som er indeholdt i den omhandlede ungarske lovgivning, er foreneligt med etableringsfriheden som fastsat i artikel 49 TEUF. Søgsmålet vedrører hverken notarers status og organisation i den ungarske retsorden eller andre betingelser for adgangen til erhvervet som notar i denne medlemsstat end nationalitetskravet.
- 98 Ungarn har gjort gældende, at erhvervet som notar ikke kan anses for at udgøre økonomisk virksomhed, og at det derfor ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49 TEUF.
- 99 I denne forbindelse skal det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at etableringsfriheden som fastsat i artikel 49 TEUF finder anvendelse på erhvervet som notar (dom af 10.9.2015, Kommissionen mod Letland, C-151/14, EU:C:2015:577, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 100 Det følger af fast retspraksis, at en tjenesteydelse mod vederlag skal anses for økonomisk virksomhed, forudsat at den udøvede virksomhed er reel og faktisk og ikke af en sådan art, at den fremstår som et rent marginalt supplement (dom af 20.11.2001, Jany m.fl., C-268/99, EU:C:2001:616, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 101 Det er ubestridt, at notarer i henhold til den ungarske retsorden udøver et liberalt erhverv, der som hovedaktivitet indebærer levering af flere forskellige ydelser mod vederlag.
- 102 Det skal desuden bemærkes, at formålet med artikel 49 TEUF er at sikre, at statsborgere fra en medlemsstat, som etablerer sig i en anden medlemsstat med henblik på at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed dér, behandles efter samme regler som landets egne statsborgere, og den forbyder enhver form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som f.eks., at de nationale lovgivninger indeholder restriktioner med hensyn til etableringsfriheden (jf. dom af 10.9.2015, Kommissionen mod Letland, C-151/14, EU:C:2015:577, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

- 103 I det foreliggende tilfælde forbeholder den omtvistede nationale lovgivning imidlertid adgangen til erhvervet som notar for ungarske statsborgere, hvorved der skabes en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som i princippet er forbudt i henhold til artikel 49 TEUF.
- 104 Ungarn har imidlertid gjort gældende, at notarvirksomhed ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49 TEUF, eftersom notarers virksomhed er forbundet med udøvelsen af offentlig myndighed som omhandlet i artikel 51, stk. 1, TEUF.
- 105 Hvad angår begrebet »udøvelse af offentlig myndighed« som omhandlet i sidstnævnte bestemmelse skal der ved fortolkning af dette ifølge fast retspraksis tages hensyn til, at de ved bestemmelsen fastsatte begrænsninger i undtagelserne til denne frihed har EU-karakter, for at undgå, at den effektive virkning af traktaten på området for etableringsfriheden undergraves af ensidige beslutninger, der træffes af medlemsstaterne (dom af 1.12.2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-157/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:794, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 106 Det følger ligeledes af fast retspraksis, at artikel 51, stk. 1, TEUF er en undtagelse fra den grundlæggende regel om etableringsfrihed. Som sådan skal denne undtagelse fortolkes således, at dens rækkevidde begrænses til det, der er strengt nødvendigt for at varetage de interesser, som bestemmelserne tillader medlemsstaterne at beskytte (jf. dom af 1.12.2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-157/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:794, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 107 Endvidere har Domstolen gentagne gange fremhævet, at den undtagelse, der er fastsat i artikel 51, stk. 1, TEUF, skal begrænses til virksomhed, som i sig selv er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed (dom af 1.12.2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-157/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:794, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 108 I denne henseende har Domstolen haft anledning til at fastslå, at visse former for virksomhed, der er vejledende eller forberedende i forhold til udøvelsen af offentlig myndighed (jf. i denne retning dom af 13.7.1993, Thijssen, C-42/92, EU:C:1993:304, præmis 22, af 29.10.1998, Kommissionen mod Spanien, C-114/97, EU:C:1998:519, præmis 38, af 30.3.2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, præmis 47, af 29.11.2007, Kommissionen mod Tyskland, C-404/05, EU:C:2007:723, præmis 38, og af 22.10.2009, Kommissionen mod Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, præmis 36), eller visse former for virksomhed, hvis udøvelse, selv om den indebærer selv regelmæssig og organisk kontakt med de administrative myndigheder eller retterne, ja endog obligatorisk deltagelse i deres funktion, ikke berører disse myndigheders skøn eller udøvelse af den dømmende magt (jf. i denne retning dom af 21.6.1974, Reyners, 2/74, EU:C:1974:68, præmis 51 og 53) eller endog visse former for virksomhed, der ikke omfatter udøvelse af beslutningsbeføjelser (jf. i denne retning dom af 13.7.1993, Thijssen, C-42/92, EU:C:1993:304, præmis 21 og 22, af 29.11.2007, Kommissionen mod Østrig, C-393/05, EU:C:2007:722, præmis 36 og 42, af 29.11.2007, Kommissionen mod Tyskland, C-404/05, EU:C:2007:723, præmis 38 og 44, og af 22.10.2009, Kommissionen mod Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, præmis 36 og 41), tvang (jf. i denne retning bl.a. dom af 29.10.1998, Kommissionen mod Spanien, C-114/97, EU:C:1998:519, præmis 37) eller tvangsbeføjelser (jf. i denne retning dom af 30.9.2003, Anker m.fl., C-47/02, EU:C:2003:516, præmis 61, og af 22.10.2009, Kommissionen mod Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, præmis 44), ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 51, stk. 1, TEUF.
- 109 Det skal i lyset af den retspraksis, som er nævnt i denne doms præmis 105-108, således undersøges, om de opgaver, der er tillagt notarer i den ungarske retsorden, er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed.
- 110 Hvad angår opgaven med at udstede betalingspåkrav er det ubestridt, at denne kun vedrører ubestridte og forfaldne pengekrav. Endvidere får betalingspåkrav, som er udstedt af notaren, kun bindende virkning, hvis debitor ikke modsætter sig dette. Notarens medvirken forudsætter således debitores samtykke.

- 111 Det må således fastslås, at notarers beføjelser med hensyn til udstedelse af betalingspåkrav, som udelukkende beror på overensstemmelse mellem kreditors og debtors vilje, og som ikke begrænser domstolens kompetence, når disse ikke er enige vedrørende fordringens realitet, ikke på nogen måde er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed.
- 112 Denne konklusion berøres ikke af Ungarns argument vedrørende forordning nr. 1896/2006. Det fremgår således af niende betragtning til forordningen og dens artikel 1, litra a), at den europæiske betalingspåkravsprocedure kun vedrører ubestridte pengekrav. I henhold til forordningens artikel 18, stk. 1, erklæres det europæiske betalingspåkrav for eksigibelt, såfremt der ikke er indgivet en indsigelse inden for de fastsatte frister. Udstedelse af et europæisk betalingspåkrav i henhold til forordning nr. 1896/2006 har således de samme karakteristika som dem, der er nævnt i denne doms præmis 110.
- 113 For så vidt angår anordningen af fuldbyrdelse af betalingspåkravet bemærkes, at denne, som Ungarn har gjort gældende, gør det muligt at fuldbyrde den fordring, som er genstand for det betalingspåkrav, der i mangel af indsigelser har fået bindende virkning.
- 114 Den eksigibilitet, som betalingspåkravet således opnår, giver imidlertid ikke notarerne beføjelser, der er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed. Selv om den omstændighed, at notaren forsyner et betalingspåkrav, som har fået bindende virkning, med en fuldbyrdespåtegning, gør betalingspåkravet eksigibelt, udspringer denne eksigibilitet af, at debitor ikke har gjort indsigelse mod den fordring, som skal fuldbyrdes.
- 115 Hvad angår de arbejdsopgaver, der udføres med hensyn til arvesager, skal det fremhæves, dels at notaren i henhold til § 83, stk. 1, i lov om arvesager kun kan overdrage arveformuen med fuld virkning, når der ikke er uenighed mellem arvingerne, dels at notaren i henhold til denne lovs § 85, stk. 1, skal overdrage arveformuen med foreløbig virkning, såfremt der foreligger uenighed, idet uenigheden behandles af retten ved et arveretligt søgsmål.
- 116 De opgaver, som notarer er tillagt med hensyn til arvesager, kan derfor ikke som sådan anses for at være direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, idet de udføres, når der foreligger enighed, og ikke berører retternes beføjelser, når parterne er uenige.
- 117 Denne konklusion afkræftes ikke af den omstændighed, at notarer, som Ungarn har gjort gældende, har beføjelse til at træffe visse retsbevarende foranstaltninger og visse forberedende foranstaltninger med henblik på at tilrettelægge et arvemøde og til at anmode forskellige offentlige organer om at fremkomme med visse oplysninger og fremlægge visse dokumenter. Det skal i denne forbindelse præciseres, at disse foranstaltninger er accessoriske i forhold til notarens hovedopgave, som består i overdragelse af arven (jf. analogt dom af 1.12.2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-157/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:794, præmis 83). Således som det fremgår af denne doms præmis 115 og 116, kan denne opgave ikke anses for at være direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed.
- 118 For så vidt angår notarers virksomhed med hensyn til deponering oprettet for notar skal det bemærkes, at denne ikke indebærer udøvelse af beslutningsbeføjelser, idet notarernes rolle er begrænset til en kontrol af, om de lovbestemte betingelser er opfyldt.
- 119 Hvad angår den opgave med bekræftelse, som notarer er betroet i henhold til den ungarske retsorden, skal det fremhæves, at dokumenter, der vedrører ensidige forpligtelser, eller aftaler, som parterne frivilligt har underskrevet, som det følger af § 112 i lov om notarer, skal bekræftes. Notarens medvirken forudsætter således, at der allerede foreligger samtykke fra parterne eller en viljesoverensstemmelse mellem disse.

- 120 Domstolen har i denne henseende fastslået, at den opgave med bekræftelse af dokumenter, som er tillagt notaren, ikke som sådan er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed som omhandlet i artikel 51, stk. 1, TEUF (jf. analogt bl.a. dom af 24.5.2011, Kommission mod Belgien, C-47/08, EU:C:2011:334, præmis 92).
- 121 Endvidere har Domstolen fastslået, at den omstændighed, at en bestemt virksomhed omfatter oprettelse af dokumenter, som har virkninger i form af beviskraft og eksigibilitet, ikke er tilstrækkelig til at fastslå, at denne virksomhed må anses for at være direkte og særligt forbundet med offentlig myndighed som omhandlet i artikel 51, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 1.12.2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-157/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:794, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).
- 122 Hvad navnlig angår den beviskraft, der er knyttet til dokumenter oprettet ved notar, skal det præciseres, at den udspringer af den bevisordning, der er fastsat i den civile retsplejelov. Den beviskraft, der tillægges et bestemt dokument ved lov, har således ikke direkte betydning for spørgsmålet, om virksomheden med hensyn til udarbejdelsen af dette dokument i sig selv er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, således som det kræves efter retspraksis (dom af 1.12.2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-157/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:794, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).
- 123 Som det bl.a. fremgår af den civile retsplejelovs § 195, stk. 6 og 7, kan der endvidere fortsat føres modbevis med hensyn til officielt bekræftede dokumenter.
- 124 Det kan derfor ikke gøres gældende, at et dokument oprettet for notar som følge af sin beviskraft ubetinget binder retten i udøvelsen af sit skøn, eftersom det er ubestridt, at retten træffer afgørelse efter sin inderste overbevisning og under hensyn til samtlige faktiske omstændigheder og beviser, der er indsamlet under retssagen. Princippet om rettens frie bevisbedømmelse er desuden fastsat i den civile retsplejelovs § 206 (jf. analogt dom af 1.12.2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-157/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:794, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 125 Denne eksigibilitet af et bekræftet dokument er heller ikke udtryk for, at notarerne er tillagt beføjelser, der er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed. Selv om notarens forsyning af det bekræftede dokument med fuldbyrdelsespåtegning giver dette dokument eksigibilitet, udspringer denne eksigibilitet af parternes ønske om at oprette et dokument eller en aftale, efter at have undersøgt deres lovkonformitet hos notaren, og om at gøre dem eksigible (dom af 24.5.2011, Kommissionen mod Belgien, C-47/08, EU:C:2011:334, præmis 103).
- 126 Det er endvidere ubestridt, at notarer ud over fuldbyrdelsespåtegningen ikke spiller nogen rolle i forbindelse med tvangsfuldbyrdelse. Notarer er således ikke tillagt nogen tvangsbeføjelser i denne henseende.
- 127 De betragtninger, der er anført i denne doms præmis 125 og 126, gælder ligeledes med hensyn til notarers påføring af fuldbyrdelsespåtegninger i forbindelse med fuldbyrdelse af fordringer, som er optegnet på dokumenter oprettet for notar, og med fuldbyrdelse af notarers formelle afgørelser,
- 128 Hvad angår Ungarns argument vedrørende dom af 17. juni 1999, Unibank (C-260/97, EU:C:1999:312) skal det bemærkes, at den sag, der gav anledning til denne dom, ikke angik fortolkningen af artikel 51, stk. 1, TEUF, men fortolkningen af artikel 50 i konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (EFT 1972 L 299, s. 32). Domstolen fastslog desuden i den nævnte doms præmis 15 og 21, at for at et dokument kan kvalificeres som »officielt bekræftet«, skal en offentlig myndighed eller et andet organ, der af den stat, hvor dokumentet er udstedt, er bemyndiget hertil, medvirke.

- 129 For så vidt angår medlemsstatens argument med hensyn til forordning nr. 44/2001 og forordning nr. 805/2004 har Domstolen allerede fastslået, at disse retsakter vedrører anerkendelse og fuldbyrdelse af bekræftede dokumenter, der er eksigible i en anden medlemsstat, og følgelig er uden betydning for fortolkningen af artikel 51, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 24.5.2011, Kommissionen mod Belgien, C-47/08, EU:C:2011:334, præmis 120). Det samme gør sig gældende med hensyn til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1215/2012 af 12. december 2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EUT 2012, L 351, s. 1), som erstattede forordning nr. 44/2001.
- 130 For så vidt angår notarers kompetencer med hensyn til forudgående bevisdannelse skal det fremhæves, at formålet med denne procedure er at sikre, at beviser, som en ansøger har en retlig interesse i, samles med henblik på eventuelt at fremlægge disse senere under en retssag, der imidlertid ikke henhører under notarens kompetenceområde. Lov om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål, fastsætter således, at forudgående bevisdannelse ikke er mulig, såfremt der verserer en civilsag eller straffesag i sagen. Notarers kompetencer med hensyn til forudgående bevisdannelse er således vejledende eller forberedende i forhold til udøvelsen af offentlig myndighed.
- 131 Det samme gør sig gældende hvad angår de opgaver, som notarer er tillagt med hensyn til udpegelse af retssagkyndige, idet proceduren herfor iværksættes, når der for at fastslå eller vurdere en faktisk omstændighed eller enhver anden omstændighed, som er væsentlig for ansøgeren, er behov for særlige tekniske kompetencer. I lighed med, hvad der gælder i forbindelse med forudgående bevisdannelse, kan notarer i henhold til § 21, stk. 2, i lov om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål, ikke anmodes om at udpege en retssagkyndig, hvis der med hensyn til det spørgsmål, som er årsagen til, at ansøgeren har anmodet om indhentning af en udtalelse fra en sagkyndig, verserer en anden retssag, hvori ansøgeren er sagsøger eller sagsøgt, eller hvis der verserer en straffesag mod ansøgeren.
- 132 For så vidt angår notarens kompetence til at annullere mistede, stjålne eller ødelagte omsætningspapirer og certifikater skal det fremhæves, at denne kompetence, således som Ungarn har anført, ikke indebærer, at det retsforhold, der ligger til grund for disse dokumenter, annulleres i civilretlig forstand, men at der blot opstår en mulighed for at udstede et nyt dokument, som erstatter det tidligere. Denne kompetence, som notaren er tillagt, indebærer således ikke udøvelse af beslutningsbeføjelser.
- 133 Denne konklusion afkræftes ikke af den omstændighed, at notarer kan pålægge den person eller det organ, som er betalingspligtig i henhold til det mistede, stjålne eller ødelagte dokument, ikke at foretage betaling i henhold til dette og i givet fald at foretage retslig deponering med hensyn til beløb, som i mellemtiden er forfaldet til betaling. Disse foranstaltninger er accessoriske og nødvendige i forhold til notarers hovedopgave, som er anført i denne doms foregående præmis.
- 134 For så vidt angår virksomhed, der udøves med hensyn til opløsning af registrerede partnerskaber, bemærkes, at notarer i henhold til §§ 36A-36D i lov om notariale procedurer, som ikke har karakter af tvistemål, alene kan opløse et registreret partnerskab i tilfælde, hvor begge partnere indgiver deres anmodning herom i fællesskab og frivilligt, ingen af de registrerede partnere har et barn, som partnerne har fælles forsørgerpligt over, og hvor de registrerede partnere ved et dokument oprettet for notar eller et privat dokument, som er medunderskrevet af en advokat, er blevet enige om spørgsmålene med hensyn til den underholdspligt, som den ene skal have over for den anden, anvendelsen af den fælles bolig og fordelingen af partnerskabets fællesformue, idet det henhører under domstolens kompetenceområde at behandle andre tilfælde af opløsning af registrerede partnerskaber.

- 135 Det må således fastslås, at notarers beføjelser med hensyn til opløsning af registrerede partnerskaber, som udelukkende beror på parternes vilje, og som ikke begrænser domstolens kompetence, når der ikke er enighed mellem parterne, ikke på nogen måde er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed (jf. analogt dom af 10.9.2015, Kommissionen mod Letland, C-151/14, EU:C:2015:577, præmis 68-70).
- 136 Hvad angår indføring af oplysninger i registret for partnerskabserklæringer samt i det nationale register for ægtepagter og det nationale register for aftaler om partnerskab har Domstolen allerede fastslået, at virksomhed, der er udtryk for en foranstaltning med henblik på offentliggørelse af dokumenter, ikke kan anses for at være udtryk for notarens direkte og specifikke udøvelse af offentlig myndighed (jf. analogt dom af 24.5.2011, Kommissionen mod Luxembourg, C-51/08, EU:C:2011:336, præmis 113).
- 137 For så vidt angår afvikling af dødsboer efter fysiske personer eller opløsning af juridiske personer, der har afgivet erklæringer i registret for løsøre, opbevaring af dokumenter og deponering af betalingsværdier, værdigenstande og omsætningspapirer, skal det bemærkes, at Ungarn ikke har fremført noget argument med henblik på specifikt at påvise, at sådanne opgaver er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed som omhandlet i artikel 51, stk. 1, TEUF.
- 138 Ungarn erkender desuden selv, at opbevaring af dokumenter i elektroniske arkiver ikke er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed som omhandlet i denne bestemmelse.
- 139 Hvad endelig angår notarers særlige status i den ungarske retsorden er det tilstrækkeligt at bemærke, at det er henset til arten af den omhandlede virksomhed isoleret set og ikke denne status som sådan, at det skal undersøges, om denne virksomhed er omfattet af undtagelsen i artikel 51, stk. 1, TEUF (dom af 1.12.2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-157/09, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:794, præmis 84).
- 140 Under disse omstændigheder skal det konkluderes, at notarvirksomhed, således som denne er defineret i den ungarske retsorden på tidspunktet for udløbet af den frist, der er fastsat i den anden supplerende begrundede udtalelse, ikke er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed som omhandlet i artikel 51, stk. 1, TEUF.
- 141 Det skal således fastslås, at nationalitetskravet i den ungarske lovgivning om adgang til erhvervet som notar udgør forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er forbudt i medfør af artikel 49 TEUF.
- 142 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må der gives Kommissionen medhold i søgsmålet.
- 143 Det skal følgelig fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF, idet den opstiller et nationalitetskrav for adgang til erhvervet som notar.

Sagens omkostninger

- 144 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Ungarn har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagsomkostningerne.
- 145 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Den Tjekkiske Republik bærer således sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

- 1) **Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF, idet denne medlemsstat opstiller et nationalitetskrav for adgang til erhvervet som notar.**
- 2) **Ungarn betaler sagsomkostningerne.**
- 3) **Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter